Szilágyi Péter

GARANCIATÖRVÉNY ÉS PARLAMENTÁRIS KÖZTÁRSASÁG

2005. november 14-én a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség hat képviselője törvényjavaslatot nyújtott be a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról (T/18221) és a „Nemzeti Garanciáról" (T/18222), amelyben a javasolt alkotmánymódosítás alapján néhány szociálpolitikai célkitűzés föltétlen megvalósítását kétharmados törvényben kívánták biztosítani. A javaslatot az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi bizottsága november 21-i ülésén nem vette tárgysorozatba, így azt a parlament nem tárgyalja. A javaslat azonban fölvet néhány olyan alapvető, elvi jelentőségű közjogi kérdést, melyek elméleti tisztázása indokolt. (A továbbiakban a T/18222. számú törvényjavaslatot érdemben nem vizsgálom, csak annyiban érintem, amennyiben az a javasolt alkotmánymódosítás céljának értelmezéséhez szükséges.)

A T/18221. számú törvényjavaslat szövege a következő: „1. § A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény a következő 18/A. §-sal egészül ki: »18/A. § (1) A Magyar Köztársaság az alapvető jogokon kívül törvényben más jogokat is védelemben részesíthet és ezek érvényesítésére állami kötelezettséget is vállalhat. (2) Egyes állami kötelezettségvállalások teljesítését a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott nemzeti garancia törvény biztosítja.« 2. § Ez a törvény a kihirdetése napján lép hatályba."

Alkotmánymódosító törvényjavaslatról van szó, melynek alkotmányossága az uralkodó fölfogás szerint tartalmilag nem vitatható, de e nézet elvileg zárja ki egy formailag hibátlan alkotmánymódosítás alkotmányellenességének a lehetőségét. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság judikatúrájában is „az a kézenfekvő kérdés, hogy az Alkotmány rendszerének ellentmondó módosítás vajon nem ütközik-e mégis az alkotmányosság határába [...] különvéleménybe szorult".[1] Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás elvi lehetőségének taglalása messzire vezetne,[2] annyit azonban mindenképpen le kell szögezni, hogy a hivatkozott álláspontok az elméleti kritikának semmiképpen sem képezhetik korlátját. Álláspontom szerint mindazok a formai, sőt részben tartalmi kritériumok is, amelyek a jogállami törvényhozás alkotmányosságának a mércéi, az alkotmánymódosítást célzó törvényjavaslatok mérlegelése kapcsán is figyelembe veendők, függetlenül attól, hogy ebben a kérdésben *erga omnes* hatályú alkotmánybírósági döntés nem hozható. A vizsgált alkotmánymódosító törvényjavaslat több szempontból is aggályos.

1. A javasolt alkotmánymódosítás ellentétes az alkotmányos berendezkedés alapvető elvével, a parlamentáris köztársaság elvével.

Noha az alkotmány a kifejezést nem használja, a Magyar Köztársaság kormányformája parlamentáris köztársaság. Ezt az Alkotmánybíróság is több döntésében megállapította,[3] és a szakirodalomban is evidens tétel. A parlamentáris köztársaságok különböző változatai egymástól abban különböznek, hogy hogyan alakul a parlament és a kormány viszonya;[4] „parlament és a kormány viszonya jelenti az államhatalom működésének fő tengelyét".[5] Az Alkotmánybíróság azonban megelégedett a Magyar Köztársaság parlamentáris jellegének rögzítésével, „alig foglalkozott viszont az Országgyűlés és a Kormány viszonyával".[6] Ezért annak tisztázásához, hogy ebben a vonatkozásban mit jelent az, hogy a Magyar Köztársaság parlamentáris köztársaság, nem mellőzhető néhány államelméleti összefüggés megvilágítása.[7] Ennek az elméleti vizsgálódásnak a szükségességét két körülmény is indokolja. Egyrészt az Alkotmánybíróság csak konkrét összefüggésekben (a köztársasági elnök hatásköre, népszavazás, kétharmados törvények) vizsgálhatta a Magyar Köztársaság parlamentáris jellegét, és nem a maga teljességében. Másrészt a testület a parlamentáris köztársaság és a – Magyar Köztársaság vonatkozásában azzal azonos jelentésű – parlamentáris kormányforma kifejezések mellett gyakran használta a már nem teljesen azonos jelentésű parlamentáris rendszer, parlamentáris berendezkedés, parlamentáris demokrácia, parlamentáris elveken nyugvó alkotmány kifejezést is.

A *parlamentáris demokrácia,* azaz a parlamentáris berendezkedésnek a XX. századra általánossá vált formája azt jelenti, hogy „a nép által választott képviselők testülete [...] jelentős mértékben felelős a törvényhozásért, ideértve a pénzügyi rendelkezéseket is".[8] A hivatkozott kézikönyv ezt tág értelemben vett parlamentáris rendszernek nevezi. Ennek lényege tehát, hogy a törvényhozás, a költségvetés és az adók megállapításának a joga a népképviseleti alapon – tehát nem rendi alapon, nem az üzemi elv és a

tanácsrendszer alapján és nem korporatív jelleggel – választott parlamentet illeti meg. Ez a parlamentáris rendszer akkor nevezhető parlamentáris demokráciának, ha általános választójog alapján valóban szabad választások vannak és a parlament hatásköre nem névleges. Ebben az értelemben tehát az Egyesült Államok is parlamentáris demokrácia.

A *parlamentáris kormányforma*, amely parlamentáris monarchia vagy köztársaság lehet, a parlamentáris rendszer egyik változatát jelöli, annál szűkebb kategória. A parlamentáris kormányforma lényege, hogy a végrehajtó hatalom, azaz a kormány a parlamentnek politikai felelősséggel tartozik, annak a parlament bizalmát és kizárólag a parlament bizalmát kell bírnia, az államfőét nem. A parlamentáris kormányforma az alkotmányos monarchiából alakult ki azáltal, hogy az alkotmányos uralkodó korlátozott, de tényleges és politikailag nem jelentéktelen hatásköre fokozatosan kizárólag protokolláris jellegűvé vált. Ennek következtében a korai parlamentáris monarchiákban és köztársaságokban a kormány és a parlament között egyensúly alakult ki, sőt időnként azokat a parlament dominanciája jellemezte. Azt követően azonban, hogy a politikai élet főszereplőivé a modern politikai pártok váltak, a parlamentáris demokráciákat általában az jellemzi, hogy a kormány és a parlamenti többség politikailag egységet alkot, aminek a konkrét formáját alapvetően a pártstruktúra határozza meg. Ennek a változásnak döntő tényezője, hogy a parlament fölöszlatása esetén a képviselők újraválasztásának esélye döntően a pártoktól függ, és a pártokhoz közvetlenül kötődő kormánytöbbség az az egység, amelyik az alkotmányosság és a jogállamiság keretei között megszabja az állami politikai fő irányát, kidolgozza az annak megvalósításához szükséges törvényjavaslatokat és gondoskodik azok parlamenti elfogadásáról. Ennek többek között az a következménye, hogy a kormány parlamenti ellenőrzésének funkcióját elsősorban az ellenzék gyakorolja. A kormány túlsúlyával jellemezhető parlamentáris rendszerekben, mint amilyen az 1990. évi alkotmánymódosítás óta a Magyar Köztársaság, ez a valamennyi parlamentáris rendszerre jellemző tendencia, a kormány és a parlamenti többség összefonódása még erősebben jelenik meg. A kormánytöbbség két választás közötti átalakítása igen nehéz, ami fokozza a kormány és a kormánypárti frakciók egymásra utaltságát és így együttműködését. A modern politikai pártok által dominált parlamentáris rendszerekben a törvényhozó és a végrehajtó hatalom hagyományos szembeállítását ily módon háttérbe szorította a kormánytöbbség és a parlamenti ellenzék közötti feladat- és funkciómegosztás. Alkotmányos keretek közötti, a parlamenti többség fölfogásának és az elfogadott kormányprogramnak megfelelő kormányzás az egyik oldalon, ellenőrzés és az alternatívák megjelenítése a másikon. Ez a rendszer egyértelművé teszi a két oldal jogi és politikai felelősségét, rendkívüli körülményektől eltekintve biztosítja a kormányzás stabilitását és a hatékony kormányzás feltételeit.

A parlamentáris köztársaság alkotmányos berendezkedésével és így a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjével ellentétes minden olyan törekvés, amely akár a kormánytöbbség kormányzóképességét lehetetleníti el és világos politikai felelősségét tünteti el, akár a kormánypolitika alkotmányos korlátait vagy az ellenzék ellenőrző funkcióját és politikai alternatívát fölmutató lehetőségeit számolja föl.[9]

Az Alkotmánybíróság néhány idevágó, bár töredékes megállapítása a vázolt elméleti állásponttal van összhangban. A testület már 3/1991. (II. 7.) AB határozatában hangsúlyozta a parlamentáris berendezkedés működőképességének, a parlament döntéshozatali képességének, valamint a kormányzás stabilitásának a fontosságát, és ehhez a fölfogásához a későbbiekben is töretlenül ragaszkodott. 1/1999. (II. 24.) AB határozatában elvi megállapításként emlékeztetett arra, hogy „gyakorlatában a parlamentáris rendszer működőképességét, ezen belül az Országgyűlés döntéshozatali képességének megőrzését, valamint a szilárd és hatékony kormányzást mindvégig fontos kérdésnek tekintette (ABH 1993, 48, 62). Az Alkotmány védelmére létrehozott Alkotmánybíróságnak a kiélezettebb közjogi és ilyen kérdésként megjelenő politikai viták során is az alkotmányos berendezkedés stabilitását kell biztosítania".[10] Az Alkotmánybíróság a hatékony kormányzás és politikai stabilitás elvont követelményének tartalmát a parlamentáris kormányforma viszonyaira tekintettel konkretizálta: „a parlamentarizmus lényegével ellenkezne azonban az olyan értelmezés, amely kizárná az egyszerű többséget abból, hogy az illető alapjogokra vonatkozóan – a kétharmados törvényre tartozó koncepcionális kérdéseken kívül – politikai elképzeléseinek megfelelően rendelkezzék: végrehajtásukat szabályozza, további garanciákat építsen ki, saját koncepciója szerint igazítsa érvényesülésüket az adott körülményekhez. Az alapjogok védelme és érvényesülése szenvedne a parlamentáris elveken nyugvó Alkotmány alapján megindokolhatatlan korlátozást, ha minden változás és továbbfejlesztés, illetőleg a szabályozási koncepciót nem meghatározó részgarancia kétharmados többséghez lenne kötve."[11]

„Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak elválasztása elvének (mint a jogállamiság alkotóelemének) értelmezése során abból a helyzetből indul ki, ahogy ez a szétválasztás a mai parlamentáris rendszerekben érvényesül, s ahogy azt az Alkotmány is tükrözi. A tör-

vényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg. A »jog«, amely folyamatosan keletkezik, az élet minden területét a választáson győztes pártok politikai programjának megfelelően újra- és újraszabályozhatja."[12]

Az 55/2004. (XII. 13.) AB határozatában az Alkotmánybíróság áttekintette az alkotmánynak a miniszterelnök és a kormány státuszát meghatározó rendelkezéseit, és ennek kapcsán különös jelentőséget tulajdonított annak, hogy „a megalakult Kormány (a kormányzás tartalmát érintően) a miniszterelnök megválasztásával egy időben elfogadott program alapján fejti ki tevékenységét".[13] A határozat megállapította továbbá, hogy „a Kormány, illetve a miniszterelnök státuszát meghatározó, a fentiekben részletezett szabályok az Alkotmány szintjére tartozó normák".[14] Még konkrétabb megállapítást tartalmaz a 62/1997. (XII. 5.) AB végzés: „A földbirtok-politika meghatározása éppen úgy, mint a lakáspolitikáé vagy általában a gazdaságpolitikáé, az Országgyűlésre és a Kormányra tartozik."[15]

A T/18221. és T/18222. számú törvényjavaslatok tehát az előbb kifejtettek szerint a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjével ellentétesek, mivel

– korlátozzák a kormánytöbbségnek az a jogát, hogy saját kormányprogramjának – és közvetve választási programjának – megfelelően kormányozzon;

– közös felelőtlenségben oldják föl a kormánytöbbség és az ellenzék sajátos politikai felelősségét, mert elmossák az egyes tervezett intézkedések közötti azon különbséget, hogy melyik intézkedés kinek a kezdeményezésére, illetőleg nyomására került be a csomagba;

– a kormányozhatatlanság veszélyét idézik elő, mert olyan intézkedéseket irányoznak elő, amelyek jelentős költségvetési kiadásokkal járnának (ami már önmagában is kockázatot jelent), és egyben ugyanezek a törvényjavaslatok a kormánytöbbséget megakadályozzák abban is, hogy előre nem látott nehézségek esetén gyors korrekciós intézkedéseket tegyen.

Ugyanakkor az is igaz, hogy a kormány és a parlamenti többség vázolt összefonódása kétségtelenül ellene hat az államhatalmi ágak megosztása hagyományosan értelmezett elvének, gyöngíti annak érvényesülését. Ezért is jelentek meg a XX. század parlamentáris demokráciáiban a hatalommegosztás új, a klasszikus triászon túlmutató intézményei: az alkotmánybíróságok, az ombudsmanok és más, kormánytól független intézmények.[16] Ezek az alkotmányos megoldások úgy akadályozzák meg a túlzott hatalomkoncentráció kialakulását és hárítják el a hatalommal való visszaélés veszélyét, hogy nem járnak együtt a kormányozhatatlanság veszélyével. E megoldások közé tartozik a minősített többséget igénylő törvények intézménye is. Ezek viszont csak akkor nem idézik elő a kormányozhatatlanság veszélyét, ha azok körét az alkotmányozó hatalom józan mérséklettel állapítja meg. Nem önmagában a minősített törvények léte ellentétes a parlamentáris köztársaság rendszerével, hanem azoknak a jelzett funkciójuktól idegen vagy túlzott mértékű alkalmazása. Ez a megállapítás a legutóbbi időkig a politikusok és a tudomány képviselői között ha nem is általánosan, de széles körben elfogadott volt, mint azt a jogalkotási törvény újrakodifikálására vonatkozó, különböző párthátterű koncepciók és a kapcsolódó tudományos cikkek is mutatták.[17]

Az Orbán-kormány által 1999 júniusában elfogadott, a jogalkotásra vonatkozó szabályok korszerűsítésének koncepciója is a minősített törvények számának csökkentésére törekedett. E szerint a jövőben „a kétharmados törvények köre [...] az alkotmányos berendezkedés legalapvetőbb garanciális intézményeinek a meghatározására, illetve az államhatalmi ágak szabályozásával közvetlenül összefüggő tárgykörökre szorítkozna".[18]

2. A javasolt alkotmánymódosítás valójában olyan új jogforrási formát vezetne be, amelynek tartalma bizonytalan, ezáltal jogbizonytalanságot teremthet.[19] A javasolt alkotmánymódosítás ugyanis nem a már létező kétharmados törvények körét terjesztené ki, ami már önmagában is aggályos lenne, és ellentétes azzal a tudományban és a jogpolitikában uralkodó többségi véleménnyel, amelyik a kétharmados törvények számának csökkentését tartja indokoltnak, hanem egy új intézményt vezetne be. Lényeges különbségek vannak a javasolt garanciatörvény(ek) és a magyar jogrendszerben jelenleg létező hagyományos kétharmados törvények között.

A létező kétharmados törvények jogintézményének funkciója annak ellenére világosan és egyértelműen megállapítható, hogy jelenlegi katalógusuk különböző koncepciók és politikai megfontolások eredményeként alakult ki, és ezért a szakirodalomban azt számos éles kritika érte.[20] Ez a funkció pedig – amellett, hogy az alkotmányt tehermentesíti – röviden úgy fogalmazható meg, hogy a politikailag jelentős vagy a tapasztalatok miatt kényes területeken védenek a kormánytöbbség túlhatalmától, a túlzott hatalomkoncentrációtól, a hatalommal való visszaéléstől.[21] Ez a funkció többféle formában ölt testet, de szinte valamennyi minősített törvénynél kimutatható. Az úgynevezett intézményi törvények egyik csoportja a kormánytól független intézmények

autonómiája védelmén keresztül korlátozza a kormánytöbbség hatalmát, másik csoportjuk pedig azokon a területeken épít ki fokozott garanciákat, ahol az esetleges hatalommal való visszaélés a legsúlyosabb következményekhez vezethet (fegyveres és rendvédelmi szervek, rendkívüli jogrend). Az alapjogok esetében azokra a területekre terjed ki a kétharmadosság követelménye, amelyek vagy olyan szoros közvetlen kapcsolatban vannak a politikai rendszer működésével, hogy korlátozásuk azzal a veszéllyel járhat, hogy a demokratikus díszletek között autokratikus berendezkedés jön létre (választás, politikai szabadságjogok, tömegkommunikáció), vagy a korábbi történelmi tapasztalatok miatt politikailag különösen érzékennyé váltak (vallásszabadság, kisebbségi jogok, személyes adatok). Az alapjogok minősített törvénnyel történő fokozott védelme tehát nem pusztán az adott alapjog jelentőségéhez igazodik közvetlenül, hanem a kétségtelenül szubjektív mozzanatokat is tartalmazó érzékenységhez, és az is szempont lehet, hogy mennyire kiforrott az adott alapjog rendesbírósági védelme (intézményrendszer, hatáskörök, dogmatika).

A POLITIKA RÉSZLETKÉRDÉSEIBEN A SZÉLES KÖRŰ MEGEGYEZÉS NEM LEHET ÖNCÉL, HANEM VAGY GARANCIA VAGY A RENDKÍVÜLI KÖRÜLMÉNYEKHEZ VALÓ IGAZODÁS KÖVETELMÉNYE.

A kormánytöbbség hatalmának korlátozása jelenik meg az alkotmány 2/A. §-ában és 35/A. §-ában, csak itt az Európai Unióval összefüggésben, amit az is indokol, hogy olyan területről van szó, amelyről még nincsenek politikai tapasztalatok. Kilóg ugyan a sorból az alkotmány 75. §-ában rögzített kétharmados szabály, de nincs ellentétben a minősített törvények előbbiekben részletezett funkciójával, mivel ebben az esetben másról van szó: a széles körű egyetértés követelménye itt nem eszköz jellegű, hanem valóban öncél és önérték, mivel nem politikai részletkérdésekről, hanem a nemzeti egység szimbólumairól van szó.

A minősített törvény jogintézményének lényege tehát nem az a szándék, „hogy bizonyos alapintézmények és bizonyos – főleg politikai – alapjogok szabályozása széles körű megegyezéssel történjék";[22] a széles körű konszenzusnak eszköz jellege van, a széles körű konszenzus a túlzott hatalomkoncentráció megakadályozásának garanciája. A pluralista, egyben a politikai pártok demokratikus versenyére épülő politikai rendszerben a politika részletkérdéseiben a széles körű megegyezés nem lehet öncél, hanem vagy garancia vagy a rendkívüli körülményekhez való igazodás követelménye és egyben következménye. A széles körű megegyezésnek politikai részletkérdésekben öncélként való fölfogása politikai fogás vagy népfrontos nosztalgia, aminek nincs alkotmányjogi relevanciája.

A létező kétharmados törvények közös sajátossága, hogy nem érintik közvetlenül a kormányzás tartalmi kérdéseit, legföljebb a kormánypolitika megvalósításának formáját és eszközeit. Az alkotmányerejű törvény helyett a kétharmados törvényeket bevezető 1990. évi XL. törvény indokolása kifejezetten megfogalmazta, hogy a javaslat azoknak a nem kormányzati kérdésekre vonatkozó törvényeknek a meghozatalához igényli a jelen lévő képviselők kétharmadának igenlő szavazatát, amelyeknél fokozottan figyelembe kell venni az ellenzék véleményét. Az Alkotmánybíróság erre is hivatkozva állapította meg, hogy „a minősített többség igényének a vizsgálatánál nem hagyható továbbá figyelmen kívül »a minősített többség funkciója« sem. Az 1990. évi XL. törvénnyel történő alkotmánymódosítás – az alkotmányerejű törvény kiiktatása a jogforrási rendszerből – közismert oka az ország kormányozhatóságának és a kormányzati felelősség egyértelművé tételének a biztosítása volt. [...] A minősített többséghez kötött törvényekkel összefüggésben felmerült alkotmányossági problémák kapcsán az Alkotmánybíróság az alkotmányos berendezkedés stabilitását hangsúlyozta. [...] Az alkotmányerejű törvényt felváltó (szűkebb körű és kevesebb szavazatot igénylő) kétharmados törvényi szabályozás iránti igény ugyanis éppen a kormányozhatóság biztosítása érdekében született."[23] Az alkotmánymódosításra irányuló törvényjavaslat indokolása azt emelte ki, hogy azoknak a nem kormányzati kérdésekre vonatkozó törvényeknek a meghozatalánál követelmény a jelen lévő képviselők kétharmadának igenlő szavazata, amelyeknél fokozottan figyelembe kell venni az ellenzék véleményét. Az indokolás ugyanebbe a csoportba tartozóként jelölte meg az egyes emberi szabadságjogokról, valamint egyéb fontos kérdésekről szóló szabályokat is.

A vizsgált alkotmánymódosítás az előzőektől eltérően kifejezetten állami kötelezettségvállalások számára kíván minősített törvényi formát intézményesíteni, azaz olyan tárgykörben, amely állami célok, illetőleg feladatok kifejezetten kormányzati szintű megvalósítását célozza. A vizsgált törvényjavaslatok esetében a létező kétharmados törvényekre vonatkozóan – az előbbiekben kifejtettektől eltérően – az egy törvénybe foglalás alapja kizárólag az, hogy „az emberek mit tartanak fontosnak". Ha el is fogadnánk, hogy az emberek éppen a javaslatba foglalt elemeket tartják a legfontosabbnak, ezek a kérdések a jogi szabályozhatóság szempontjából nagyon is heterogén természetűek, ezért eltérő jogi kezelést és szabályozást igényelnek. Természetesen a demokratikus hata-

lomgyakorlás rendszerében valóban alapvető fontosságú az, hogy „az emberek mit gondolnak", de a törvényhozók feladata éppen az, hogy az amorf, pontatlan „népakaratot" a tárgynak és a célnak megfelelő szabatos és szakszerű jogi formába öntsék. A javaslat a jogalkotásnak ezt az alapvető szakmai követelményét nem veszi figyelembe.

A javaslat nyelvi megfogalmazása nem világos, nem felel meg az úgynevezett normavilágosság jogállamiságból fakadó követelményének.[24] Ez a hiányosság elsősorban abból fakad, hogy nem tisztázott a javasolt 18/A. § (1) és (2) bekezdésének viszonya. Ez a hiányosság különösen akkor válik nyilvánvalóvá, ha megkíséreljük a javaslat egyszerű kijelentő mondatait normastruktúrává átalakítani. Az, hogy a javaslat kijelentő mondatokban fogalmaz, természetes. Mivel alkalmazni – az itt vizsgálandó kontextusban – csak jogi normákat lehet, a kijelentő mondatokban megfogalmazott jogtételeknek hipotetikus normaszerkezetbe átfogalmazhatóknak kell lenniük.

A hagyományos kétharmados törvények alkotmányos szabályai ennek a követelménynek megfelelnek. Magyarázatként és illusztrációként az alkotmány 7. § (2) bekezdésében rögzített előírás a következő normaszerkezetbe – logikai szerkezetét és nem szó szerinti szövegezését tekintve csak ebbe – fogalmazható át: *ha* az országgyűlés (politikailag értsd: a kormánytöbbség) a jogalkotás rendjét szabályozni kívánja, *akkor* azt kétharmados törvényben *kell* szabályoznia, *mert különben* a szabályozás érvénytelen és az elfogadott törvényt az Alkotmánybíróságnak meg *kell* semmisítenie. A jogi norma ennek a szerkezetnek a következtében norma és nem óhaj vagy leíró kijelentés.

A javaslatba foglalt jogtételek jogi normává transzformálását kétféleképpen lehet megkísérelni: a két jogtételt két külön norma nyelvi megfogalmazásának tekintjük vagy egy jogi norma elemeinek. Az első esetben az (1) bekezdésbe foglalt szövegből hipotézis nem olvasható ki. A diszpozíció megállapítható, azt a jogtétel szövegszerűen tartalmazza is: „az alapvető jogokon kívül más jogokat is védelemben részesíthet és ezek érvényesülésére állami kötelezettséget vállalhat." Ez a megfogalmazás viszont túl általános a „más jogokat is" szövegrész miatt. Minden úgynevezett materiális törvény[25] közvetlenül hoz létre alanyi jogokat és kötelezettségeket, vagy azok jogi tények által történő létrehozásának föltételeit teremti meg. Ezért minden materiális törvény védelemben részesít valamilyen jogokat, és ezek többnyire „más" jogok. A javaslatban megfogalmazott jogtétel jogkövetkezményt vagy arra való utalást nem tartalmaz. Ha tehát az (1) bekezdést önmagában vesszük, annak normatív jelentése pusztán annyi, hogy a Magyar Köztársaság e jogtétel alapján bármikor bármilyen materiális törvényt hozhat, és annak e szakasz alapján jogkövetkezménye nincs. Ez egyrészt semmitmondó, másrészt így nem is helytálló.

A (2) bekezdés szintén nem egyértelmű: nem világos, melyek ezek az „egyes állami kötelezettségvállalások", és az sem világos, hogy a garanciatörvény – ami egy „kell" jellegű előírás – hogyan tudja biztosítani a kötelezettségvállalások teljesítését, ami viszont tény. Körülbelül úgy, ahogy a Büntető törvénykönyv képes a bankrablások megszűnését garantálni.

Ha a két bekezdést egy norma elemeiként fogjuk föl, akkor két lehetséges normaszerkezet fogalmazható meg, attól függően, hogy a kötelezettségvállalást tartalmazó és az annak teljesítését biztosító törvényt egy vagy két törvénynek fogjuk-e föl. A javaslat szövege ebben a vonatkozásban sem egyértelmű. Két külön törvény esetében a minősített többség követelménye csak a második, garantáló törvényre vonatkozna, vagyis a megkívánt minősített többség elmaradása esetén a kötelezettségvállalás érvényes maradna, de a garancia nem. Ezt nem részletezem; az előterjesztők szándéka nyilván nem ez volt, de ez magából a szövegből nem derül ki.

Egy törvény esetében a következő normaszerkezet adódik: *ha* a Magyar Köztársaság (politikailag értsd: a kormánytöbbség) törvényben kíván jogokat védelemben részesíteni és ezek érvényesülésére állami kötelezettséget vállalni, *akkor* ezt a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazatával elfogadott nemzeti garancia törvénnyel *kell* megtennie, *mert különben* az állami kötelezettségvállalást tartalmazó törvény érvénytelen, azt az Alkotmánybíróságnak meg *kell* semmisítenie. A javaslat szövegének ez az egyetlen olyan értelmezése, amelyik formailag teljes normaszerkezetet alkot. Tartalmilag viszont a kormánytöbbséget olyan mértékben fosztaná meg a kormányzás eszközeitől, hogy az teljes kormányozhatatlanságot jelentene. Vélhetően az előterjesztők szándéka sem ez volt, de maga a szöveg az irányadó, márpedig a túl általános, határozatlan fogalmak („más jogokat") és a kógens diszpozíció („biztosítja" és nem „biztosíthatja") összekapcsolásából ez következik.

Amíg a hagyományos kétharmadot előíró normák egyértelműen megfogalmazott feltételek esetére egyértelműen megfogalmazott magatartást írnak elő kötelezően, addig a javaslat határozatlanul megfogalmazott feltételek esetére kívánt lehetőséget teremteni, azonban a nyelvi megfogalmazás hibái miatt ez nem sikerült. A javaslat ezért nem felel meg az úgynevezett normavilágosság jogállamiságból fakadó követelményének.

Az előbb kifejtettek következtében az alkotmány javasolt új 18/A. §-a alapján a későbbiekben

esetleg elfogadott törvények esetében – a hagyományos minősített törvényektől eltérően – bizonytalan lenne, mi tartozik a minősített többséget igénylő lényeges kérdések körébe és mi tartozik az egyszerű többséggel is szabályozható további kérdések közé.[26] Ez állandó vitákat és így jogbizonytalanságot építene be a rendszerbe.

3. A garanciatörvénynek mint sajátos jogi garanciának a hatékonysága is kérdéses.

A közjog garanciáinak rendszerét Georg Jellinek dolgozta ki, megkülönböztetve a társadalmi, politikai és jogi garanciákat.[27] Ennek részletezésére nincs helyünk, csak annyit jegyzek meg, hogy ezek a garanciák mind a jogérvényesülés és a jogérvényesítés területén jelennek meg, és nem a jogalkotás területén. A garanciák jogalkotási rögzítése ugyanis fölveti a garantáló jogszabály garanciáinak kérdését.

A hagyományos kétharmados törvények megsértésére két formában kerülhet sor: a címzettek jogsértő magatartása folytán vagy a törvénnyel ellentétes jogalkotás útján. Az előbbi jogsértés orvoslására az igazságszolgáltatás szolgál világos jogszabályok és kiforrott jogi dogmatika alapján. A második fajtájú jogsértés jogkövetkezménye is világos, egyértelmű: ez az Alkotmánybíróság általi megsemmisítés. Az úgynevezett garanciatörvénybe foglalt rendelkezések megsértése ezzel szemben lehetséges az állam puszta mulasztása folytán is, aminek az okai igen különbözők lehetnek (abszolút vagy relatív fizetésképtelenség, például elemi csapás elhárítására kell igénybe venni a garantált összeget, kizárólag más politikai fölfogás stb.), ezért aztán mind az alkalmazható eljárás, mind a felelősségi alakzatok, mind a jogkövetkezmények tekintetében számos bizonytalanság keletkezne.

A javaslat kapcsán deklarált célok megvalósulását a jelenlegi alkotmányos gyakorlat is biztosítja. Az Alkotmánybíróság az alapjogok védelmén túlmenően a jogállamiság elvéből kiindulva az alanyi jogok védelmének több formáját, technikáját dolgozta ki (a várományok, a meglévő szabályozási szint, a megszerzett kedvezmények, a szerzett jogok védelme). Ezek részletes ismertetése meghaladná jelen írás kereteit,[28] azt azonban hangsúlyoznom kell, hogy ezek az eszközök ma is rendelkezésre állnak, alkotmányjogi védelemben részesítik „az emberek életviszonyait alapvetően befolyásoló vívmányokat". Ezek a jogvédelmi formák nagyrészt és nagymértékben alkalmasak arra, hogy biztosítsák a T/18221. törvényjavaslat indokolásában fölsorolt és a T/18222. törvényjavaslatban részletezett „jóléti vívmányok" tartós alkotmányjogi védelmét. Annyi részletes vizsgálat nélkül is megállapítható, hogy a jelenleg létező jogvédelmi formák a nyugdíj (és más társadalombiztosítási juttatások) esetében a javasolttal lényegében azonos erősségű, a panelprogram és a visszatérítések esetében pedig elég erős védelmet biztosítanak. Ez azt jelenti, hogy a benyújtott javaslatok a jelenleg hatályos jogi szabályozáshoz és alkotmánybírósági gyakorlathoz képest a már létező vagy kilátásba helyezett vívmányok esetében a jogvédelmet csak csekély mértékben és jelentős politikai kockázatok és hátrányok árán emelnék. Azt is meg kell jegyeznem, hogy „az emberek biztonsága, biztos és kiszámítható megélhetésük" szempontjából eredményesebb az alkotmánybírósági alkotmányértelmezésen alapuló jogvédelem, mint a politikai alkufolyamatoktól függő kétharmados törvényhozás.

4. A javaslat esetleges elfogadása tovább folytatná, tovább erősítené a közjog túlpolitizálásának és a politika juridizálásának nemkívánatos, végső soron a jogállamiságot gyengítő tendenciáját. Arról van itt szó, hogy a tartalmi politikai (tehát nem eljárási) kérdések jogkérdéssé való átalakítása – vagyis a politika juridizálása – a politikai vitakérdések eldöntését a jogalkalmazó szervekre (Alkotmánybíróság, rendesbíróságok) hárítja, ami önmagában a jogalkalmazás nemkívánatos átpolitizálódásának veszélyét idézi elő. Ha a szabályozás ráadásul még homályos is, akkor ez a veszély szükségképpen valósággá válik.

JEGYZETEK

1. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 278.
2. Kérdésként azonban legyen szabad föltennem: vannak-e a jognak olyan logikai-strukturális elvei (például a *lex posterior* elve, az egyértelműség, ellentmondásmentesség követelménye), amelyek az alkotmányozókat és az alkotmánybíróságokat is kötik? Mi lenne a helyzet egy olyan alkotmánymódosítás esetében, amelyik a jelenlegi alkotmány egyéb rendelkezéseit érintetlenül hagyva a köztársasági elnök hatáskörét részletező 30/A. §-t kiegészítené egy olyan új ponttal, hogy „kinevezi és fölmenti a miniszterelnököt"?
3. „Az Alkotmány parlamentáris köztársaságot intézményesít" – szögezi le a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat (ABH 1991, 227), a 25/1999. (VII. 7.) AB határozat szerint az 1997. évi LIX. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás után is „az Alkotmány változatlanul rögzíti a parlamentáris kormányformát" (ABH 1999, 260). Az Alkotmánybíróság ezt követően több döntésében is hivatkozott „az Alkotmányban rögzített parlamentáris kormányforma" lényegére [50/2001. (XI. 22.), 56/2004. (XII. 14.), 57/2004. (XII. 14.), 58/2004. (XII. 14.) AB határozat].

4. Maurice DUVERGER: *Állam és kormányzat*, in *Államtan*, szerk. TAKÁCS Péter, Budapest, Szent István Társulat, 2003, 425–431.
5. POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus szerkezete*, Budapest, Cserépfalvi, 1994, 12.
6. SÓLYOM: *I. m.*, 722.
7. Vö. SZIGETI Péter: *Képviselet – kormányzás – igazgatás*, Leviatán, Győr, Tomus III, 2005, 7–21.
8. *Politikatudományi enciklopédia*, szerk. Vernon BOGDANOR, Budapest, Osiris, 2001, 451.
9. Rendkívüli helyzetben a nagykoalíció a nem jó, de szükséges és még elfogadható megoldás, amint azt a világháborús angol és a jelenlegi német példa mutatja.
10. ABH 1999, 25, 38.
11. 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 62.
12. 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261. Tartalmilag hasonló, de elméletileg jobban kifejtett álláspontot foglalt el a határozathoz fűzött különvéleményében Ádám Antal is. „A jelenlegi magyar parlamentáris kormányzati rendszerben a végrehajtó hatalomnak a parlamenttel szembeni függősége és felelőssége nagyon enyhe. Politikai szempontból lényegesen mérsékli a Kormány függőségét a parlamenttel szemben az a természetes körülmény, hogy a kormánykoalícióba tömörült pártok parlamenti többségi képviseletének és a Kormánynak a politikai arculata egybeesik. [...] A három klasszikus hatalmi ágazat közötti viszony jellege és tartalma eltérő. Parlamentáris kormányforma keretében a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyát alapvetően egyrészt a kormány parlamenttel szembeni politikai függősége, másrészt e két hatalmi központ egymás iránti kölcsönös egyensúlyozó tevékenysége jellemzi" (ABH 1993, 274–275).
13. ABH 2004, 788, 791.
14. Uo., 793.
15. ABH 1997, 542, 547. Hasonló megállapítást tett Sólyom László is a 31/1990. (XII. 18.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményében: „A szociális gondoskodásnak semmilyen mértékét és semmilyen ismérvét az Alkotmány nem állapítja meg, mindezek megállapítása és megvalósítása a törvényhozás és a kormány felelőssége és kötelessége" (ABH 1990, 142).
16. Hasonlóan Kilényi: „A fékek és ellensúlyok elvén alapuló államszervezet bizony – előre megfontolt szándékkal – jó néhány akadályt állít a parlamenti többség útjába. Az akadályok milyensége országonként változik, de akadályok mindenütt vannak. Nem csupán a minősített többséggel elfogadható törvények képeznek akadályt, hanem a maga módján az alkotmánybíróság, a második kamara, a népszavazás, az alkotmánymódosítás megnehezítése vagy az erős elnöki hatalom is." KILÉNYI Géza: *Az alkotmányozás és a „kétharmados" törvények*, Jogtudományi Közlöny, 1994/4–5, 207–208.
17. Így többek között a *Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója* című, az Igazságügyi Minisztérium által 1995 márciusában készített tervezet, a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat, a jogalkotásra vonatkozó szabályok korszerűsítésének 1999. júniusi, az IM által kidolgozott koncepciója, KILÉNYI: *I. m.*, BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995, PETRÉTEI József: *Törvények minősített többséggel*, Fundamentum, 1999/3, PAPP Imre: *Kétharmaddal vagy anélkül?*, Fundamentum, 1993/3.
18. Idézi SZIKINGER István: *Búcsú a kétharmadtól*, Fundamentum, 1999/3, 125.
19. A kétharmados törvények jogforrási jellegéről lásd SZILÁGYI Péter: *Parlamentáris jogállam és jogforrási rendszer*, in *A hosszú tizenkilencedik és a rövid huszadik század. Tanulmányok Pölöskei Ferenc köszöntésére*, Budapest, ELTE BTK Új- és Legújabbkori Magyar Történeti Tanszék, 2000, 563–574. és JAKAB András: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*, Budapest, Unió, 2003, 98–117.
20. A kétharmados törvények jelenlegi rendszere „úgy rossz, ahogy van" (KILÉNYI: *I. m.*, 208).
21. „Az organikus törvény nem egyéb, mint az alkotmány tehermentesítését szolgáló jogi eszköz, amely egyben annak megelőzését is szolgálja, hogy a többség hatalma a többség diktatúrájává váljék" (KILÉNYI: *I. m.*, 207).
22. 4/1993. (II. 12.) AB határozat.
23. 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258, 263.
24. Erről bővebben lásd *Az Alkotmány magyarázata*, szerk. BALOGH Zsolt, Budapest, KJK–Kerszöv, 2003, 188–198.
25. A materiális törvény fogalmáról, annak eredetéről lásd Hermann HELLER: *A törvény fogalma a Birodalmi Alkotmányban*, in *Államtan*, id. kiad., 227–232.
26. „Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ott, ahol az Alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre. Ez a törvény az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg." 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 64.
27. Georg JELLINEK: *A közjog garanciái*, in *Államtan*, id. kiad., 32–37.
28. Ezeket a jogvédelmi megoldásokat részletesen és világosan tárgyalja *Az Alkotmány magyarázata*, id. kiad., 110–124.